

CA1
SE10
-81Q76



LA QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE

NOTES POUR UNE PRÉSENTATION À UN COURS DU CENTRE DE
PERFECTIONNEMENT, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE,
TOURNAINE (QUÉBEC)

LE 19 NOVEMBRE 1981



J. Sarna

Analyste Supérieur

Laboration de la Politique

Département d'État au Développement Économique, Ottawa

CAI
SE10
- 81Q76

LA QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE

NOTES POUR UNE PRÉSENTATION À UN COURS DU CENTRE DE
PERFECTIONNEMENT, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE,
TOURNAINE (QUÉBEC)

LE 19 NOVEMBRE 1981



A.J. Sarna

Analyste Supérieur


Élaboration de la Politique

Département d'État au Développement Économique, Ottawa

Je suis très heureux d'avoir été invité à participer dans votre cours de perfectionnement et je veux remercier les organisateurs pour m'avoir donné l'occasion de discuter d'un sujet important dans la politique économique du gouvernement fédéral qui ne cesse d'accaparer les manchettes -- la question de la propriété étrangère.

I RÔLE DU CAPITAL ÉTRANGER DANS L'ÉCONOMIE CANADIENNE

Dans son histoire, le Canada a bénéficié sensiblement de l'injection de capitaux étrangers dans sa vie économique. Notre petite population étendue sur un des plus grands pays du monde n'a jamais développé une capacité de mobiliser toutes les ressources financières nécessaires pour l'industrialisation du pays. Qu'il en soit ainsi à cause des tendances conservatrices envers les dépenses, à cause des facteurs culturels ou à cause d'une répugnance de la part de l'état à encourager les entrepreneurs canadiens reste une question fort controversée.



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117098822>

En tout cas, la préoccupation historique des gouvernements fédéraux a été dévouée à construire et à maintenir une fédération viable, unie et harmonieuse sur le continent nord-américain.

L'ouverture du pays par des projets ferroviaires, oléoducs, voies maritimes, télécommunications, etc. a permis le Canada a prendre un grand essor dans son développement économique. Liés avec notre richesse agricole et minérale énorme, ces projets ont aidé le Canada à devenir rapidement un des plus grands pays commerçants du monde.

Or, la valeur ajoutée et l'intensité de la main-d'oeuvre employée dans les secteurs primaires et les secteurs de services n'ont pas suffies à satisfaire la demande croissante pour les emplois de la part d'une population grandissante. Déjà, depuis les années vingt, le gouvernement fédéral commence à démontrer une réceptivité particulière envers l'entrée des immigrants et du capital étranger pour stimuler l'industrie manufacturière sous-développé. La plupart des investisseurs étrangers qui s'intéressent au Canada viennent des États-Unis ou du Royaume-Uni. Comme encouragement, le gouvernement fédéral les promet un régime de haute protection

tarifaire. Les industries de chimiques, voitures, avions, machinerie et équipement, de l'électronique, etc. s'installent ici très vite, la plupart des filiales des sociétés multinationales.

II BÉNÉFICES ET DÉSAVANTAGES

Dans la période après-guerre, le Canada est devenu un acteur important sur la scène internationale, fondateur des Nations-Unies et de l'Alliance Atlantique. Son économie est marquée par une prospérité dont on rêve aujourd'hui. Elle est ouverte aux investisseurs étrangers sauf que le Canada réserve aux Canadiens exclusivement les secteurs essentiels comme télécommunications, radio et télévision et opérations de banque. Presqu'un tiers de sa main-d'oeuvre est engagée dans le secteur manufacturier avec un niveau de propriété étrangère de 60 pour cent. Même dans les secteurs primaires comme pétrole, charbon et gaz naturel, l'investissement étranger s'accroît, achevant un niveau du contrôle de 90 pour cent, ce qui est sans précédent dans d'autres pays avancés. De plus, le climat hospitalier

pour l'entrée des capitaux étrangers dans la forme des valeurs mobilières comme obligations et actions renforce le dollar canadien qui devient une des plus fortes devises du monde. Bénéfices, à part des emplois, de l'investissement étranger se manifestent -- transfert de technologie au Canada, compétence en gestion et un plus haut niveau de productivité.

Toutefois, deux développements principaux sont survenus pour changer notre lune de miel avec l'investissement étranger:

1. L'extension de souveraineté américaine par l'entremise de leur Loi contre le commerce avec l'ennemi durant la période 1957-1975 -- ce qui frappe nos exportations de camions, ameublements de bureau et farine vers la Chine et Cuba. La justification pour cette "ingérence intolérable" -- pour citer les mots de l'ancien ministre de l'Industrie et du Commerce M. Alastair Gillespie -- est basée sur le contenu américain dans ces produits, le fait que les exportateurs impliqués sont des filiales des sociétés américaines et le

fait qu'on trouve des citoyens américains parmi les dirigeants de ces compagnies. Citons aussi les problèmes avec les lois américaines concernant la formation des cartels qui puissent nous toucher chaque fois une fusion ou consortium pour l'exportation s'accompli.

2. L'expérience mixte mais plutôt décevant sous le cadre de l'Accord entre le Canada et les États-Unis en ce qui concerne le commerce en automobile et pièces de voitures. Depuis la signature de l'Accord, et en dépit des sauvegardes de production et de valeur ajoutée obtenues par le Canada, cette pacte nous présente une véritable liste des griefs viz:

- a) un déficit montant dans notre balance des paiements sous l'Accord qui se chiffre vers 2,5 milliards de dollars en 1980;
- b) les producteurs multinationaux comme Ford, General Motors et Chrysler qui centralisent leurs achats à Détroit et

qui favorisent les fournisseurs de pièces et d'accessoires américains;

- c) un niveau des dépenses pour la recherche au Canada qui est moins de 10 millions de dollars par année;
- d) un refus de la part de ces firmes multinationales d'établir leurs usines en conformité avec les besoins de notre politique pour le développement régional.

III POLITIQUES GOUVERNEMENTALES

En vue de ces développements et avec l'appui de l'opinion publique, le gouvernement fédéral a adopté en 1966 et en 1975 des "Principes de Bonne Conduite" pour les sociétés multinationales au Canada. En bref, ces principes ont énoncé quelques grandes lignes pour faire apporter au Canada des avantages appréciables des entreprises étrangères. Parmi la conduite énoncée comme souhaitable on trouve:

- une autonomie dans les décisions des filiales;
-
- une identification plus proche avec les aspirations canadiennes;
- une capacité pour l'innovation technologique au Canada;
- un engagement ferme pour développer les possibilités d'exportation;
- l'achat des produits et services canadiens;
- une plus grande participation des directeurs canadiens dans la gestion de ces entreprises.

Il est à noter que ces principes manquaient la force de loi mais quand même de nombreuses sociétés ont entamés une réorientation dans leurs opérations.

Vers la fin de 1974, le Parlement canadien a adopté la Loi sur l'Examen de l'Investissement étranger, ce qui a marqué une étape historique dans la politique économique du Canada. D'après la loi, une agence serait établie pour examiner et apprécier les prises de contrôle d'entreprises canadiennes et la création d'entreprises nouvelles par les étrangers.

Employant le critère "des avantages appréciables", l'Agence d'examen de l'investissement étranger a dû prendre en considération les facteurs suivants afin d'autoriser ou de rejeter les investissements proposés:

- l'effet de l'acquisition ou de la création sur l'emploi, la transformation des ressources, l'utilisation de pièces et d'éléments produits et de services rendus au Canada et sur les exportations en provenance du Canada;
- l'étendue de la participation de canadiens dans l'entreprise;

- l'effet sur la productivité, le rendement industriel, les progrès techniques et la création de produits nouveaux;
- l'effet sur la concurrence dans une ou plusieurs industries au Canada;
- la compatibilité avec les politiques nationales en matière industrielle et économique, compte tenu des objectifs qu'ont énoncés les gouvernements provinciaux.

IV LE PHÉNOMÈNE DU NATIONALISME ÉCONOMIQUE

Il faut faire ressortir un fait saillant qui a caractérisé la politique fédérale jusqu'à ce point -- jamais n'était-il l'intention de décourager l'investissement étranger. Plutôt, on voulait harnacher cet investissement au service des stratégies industrielles et commerciales.

Par contraste avec les politiques du Japon, de la France et des pays en voie de développement, le Canada a reconnu que son bien-être continuerait à dépendre sur l'influx du capital étranger. Le registre d'autorisations des investissements en témoigne: depuis 1975, l'Agence a examiné 3,600 dossiers dont 3,100 ou 86 pour cent ont été autorisés. Cette performance a assuré nos partenaires commerciaux que le Canada resterait un pays non-restrictif et que les plaintes portées contre l'administration de la loi par leurs citoyens n'avaient pas beaucoup de justesse.

Or, tout était bouleversé quand le gouvernement libéral a changé direction et a commencé à remplir ses engagements dans la campagne électorale du 1980 vis-à-vis l'augmentation des pouvoirs de l'Agence d'examen des investissements étrangers et l'adoption du programme énergétique national.

Trois mesures ont été énoncées en ce qui concerne l'Agence:

- modification de la loi pour permettre à l'Agence de surveiller la performance des compagnies étrangères déjà établies au Canada pour déterminer si leurs opérations étaient en conformité avec les objectifs du gouvernement;
- publication des propositions des investisseurs étrangers pour attirer des offres de la part des canadiens;
- subventions pour les canadiens offrant des propositions acceptables.

Le programme énergétique pour sa part visait l'instauration d'un niveau d'au moins 50 pour cent du contrôle canadien dans la production de pétrole et de gaz d'ici 1990, un contrôle canadien dans un nombre appréciable des plus grandes entreprises pétrolières et gazières, et un accroissement de la part de ces secteurs appartenant au gouvernement du Canada. En outre, un programme d'encouragements destinés à favoriser l'exploitation par les canadiens était établi et une forte proportion de biens et de services canadiens devait être utilisée sur les

"Terres du Canada" dans le nord du pays.

V

REMOUS INTERNATIONAL

Ces mesures ont soulevé un tollé général auprès des américains et européens. Le Canada était accusé de pratiquer la discrimination. Dans les institutions internationales, l'Amérique, le Royaume-Uni, et le Japon ont prétendu que le Canada a violé les provisions du GATT et de la Déclaration sur les entreprises multinationales de l'OCDE. Les américains sont allés plus loin -- ils nous menacent avec des représailles commerciales prévues par le GATT.

Leur plainte principale est que le commerce international est assujéti aux règlements multilatéraux qui préconisent l'absence des distortions, dont les engagements sur les achats canadiens exigés par la loi sur l'investissement étranger et le programme énergétique n'en tiennent aucun compte. De plus, le Canada est regardé comme cousin de l'Amérique vu l'intimité de nos économies et notre changement prononcé dans nos politiques ont un impact plus déstabilisant que des politiques similaires dans d'autres pays.

Jusqu'au présent, le gouvernement est d'avis qu'il ne va pas s'accomoder grandement aux demandes américains vis-à-vis le programme énergétique. Cependant, dans le budget du 12 novembre dernier, un recul important était annoncé pour les nouvelles mesures envisagées pour la propriété étrangère - le gouvernement a dit que, pour le moment, il n'est pas prévu de donner des suites législatives à ces mesures. Aussi, un examen des méthodes administratives est en cours afin de déterminer les changements à y apporter à la lumière de l'expérience des sept premières années.

VI DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES ANNÉES 80

Il est clair que le gouvernement considère toujours la question de la propriété étrangère comme un élément essentiel dans sa stratégie économique. Pourtant, il est reconnu qu'il serait une erreur de concentrer ses efforts sur cette question. De plus importantes questions doivent être résolues - les taux d'inflation et du chômage, la restructuration de nos secteurs, nous, la réalisation des méga-projets au cours des prochaines années ayant une valeur énorme d'environ 400 milliards de dollars et l'enlèvement des entraves non-tarifaires étrangères qui nuisent à nos exportations des produits agricoles et manufacturés.

Quand même, une grande liberté d'action continue d'être disponible au gouvernement dans le domaine de la propriété étrangère. On peut s'attendre que de nouvelles initiatives soient prises relative à l'autonomie des filiales au Canada en poursuivant des mandats globaux pour certains produits e.g. les moteurs d'avions de Pratt and Whitney, les machines de photocopie de Xerox. Sur la scène internationale, un code de conduite

sur les sociétés multinationales est en cours de négociation. Même les États-Unis considère s'il faut durcir leurs lois touchant la propriété étrangère.

En somme, on pourrait dire que le Canada restera favorablement disposé vers l'entrée du capital étranger mais continuera de s'impatienter avec le degré du progrès enregistré en utilisant ce capital dans une direction désirée. Une option qui est sous considération et originellement soumise par la Chambre de Commerce du Canada est de faire stimuler les investissements par les sociétés canadiennes par l'entremise du système d'impôt et d'autres encouragements financiers. A cet égard, il faudrait créer un rapport plus proche entre l'état et le secteur privé, y compris une intervention plus directe de la part du gouvernement dans l'économie pour maîtriser l'inflation. Cette tâche ne serait pas facile mais est essentielle à accomplir pour la réalisation d'un plus haut niveau de propriété canadienne.

